

Analisis Ekonomi Politik Korupsi di Perusahaan Listrik Negara (Sebuah Tinjauan dari Perspektif Teori Kleptokratik terhadap Kasus Listrik Swasta PLTU Paiton I)

Ulul Albab

Universitas Dr. Soetomo Surabaya

Abstract: In Indonesia, corruption has been so endemic inside the country that it affects everyone from the village level to the center of power in Jakarta. Massive corruption has been blamed as one of the causes of Indonesia's economic stagnation that occurred after the Asian Economic Crisis. Why corruption is so prevalent and what factors make corruption so prevalent in Indonesia? This letter try to explain the causes of endemic corruption in Indonesia with three theories: mainstream economic theory, patrimonialism, and kleptocratic state theory. This tulisan also try to discussion about the distinguish between "mainstream" and "kleptocratic" that very interesting. The mainstream economic theory see that in the state that government policies intervene in the economy would result in rent-seeking behavior, but in the state that more open competitive economies would have less corruption. The kleptocratic state theory see that even policies to reduce economic activities of the state and making it more competitive and open could also result in rent-seeking behavior, if government officials see an opportunity to enrich themselves during the process and have an ability or power to manipulate the outcome of the transaction. The case of corruption in PLN is case of political economic of corruption that can to be explained on that three theories.

Keywords: Political Economic, Corruption, Kleptocratic State Theory, Rent-seeking.

"Korupsi terjadi karena adanya pertemuan kepentingan antara sektor publik dan sektor swasta". Demikian Susan Rose-Ackerman seorang Profesor dalam bidang hukum dan ilmu politik dari Yale University membuka kata dalam salah satu tulisannya tentang "The Political Economy of Corruption". Selanjutnya dikatakan bahwa, "Sometimes officials simply steal state assets. But the more interesting and complex cases occur when a private individual or organization bribes a state official with power over the distribution of public benefits or costs" (Rose-Ackerman, 1996).

Bagi Susan Rose-Ackerman, tingkat kejahatan korupsi tidak saja dapat dilihat dari seberapa besar nilai uang yang dikorup, tetapi lebih dari itu, korupsi

harus juga diamati dari sisi "keberanian" koruptor untuk mengambil resiko dari perbuatannya itu, serta kekuatan tawar menawarnya. Hal ini dikarenakan korupsi selalu menghasilkan kerugian secara ekonomi, baik diakibatkan oleh korupsi itu sendiri, maupun akibat dari adanya biaya yang harus dikeluarkan dalam upaya pemberantasannya. "The over-all impact of corruption, however, depends not just on the size of payoffs, but also on their distortionary effects on the economy" (Rose-Ackerman: 1996).

Membicarakan korupsi memang selalu menarik, terutama jika ditinjau dari perspektif "ekonomi politik". Sebab melalui perspektif ekonomi politik kita dapat mengetahui – tidak saja modus operandinya, tetapi juga – para aktor yang terlibat, siapa yang diuntungkan dan siapa yang dirugikan, serta model relasi antara negara dan swasta dalam kegiatan korupsi tersebut. Fenomena ekonomi politik korupsi di PLN, khususnya dalam proyek listrik swasta, dapat kita telusuri dari tahun 1997.

Alamat Korespondensi:

Ulul Albab, Universitas Dr. Soetomo Surabaya Jl.
Semolowaru 84 Surabaya

Disebutkan bahwa menjelang pemilu 1997 lalu, seorang menteri yang membawahi PLN, dalam suatu forum rapat internal dengan para direktur dikabarkan membuat pernyataan yang mengagetkan. Dia mengatakan "siapa yang menguasai PLN akan menguasai Indonesia". Menteri tersebut kemudian menjelaskan alasan-alasannya, antara lain berkaitan dengan nilai kontrak-kontrak di tubuh PLN yang setiap tahunnya tidak kurang dari Rp.10 triliun. "Jika ada pihak yang bisa menguasai PLN dan meminta fee 10% dari total nilai kontrak tersebut, maka dia bisa membeli suara di MPR" (Anonim, 2005).

Pernyataan sang Menteri itu jelas tidak sampai terdengar di kalangan masyarakat, karena disampaikan dalam suatu forum terbatas dan khusus. Tulisan ini tidak dimaksudkan untuk mengupas kajian komunikasi atas adanya "hambatan difusi informasi" dari pernyataan menteri tersebut. Tetapi lebih dari itu. Bahwa BUMN-BUMN di negeri ini selalu saja dijadikan ladang oleh pihak-pihak yang berkuasa untuk mencari *rente ekonomi* (Arief, 1998).

Contoh yang paling nyata adalah yang menimpa Pertamina. BUMN yang bergerak dalam bidang perminyakan itu sepanjang sejarahnya di masa Orde Baru, telah menjadi "*sapi perah*" dan "*ladang korupsi yang aman*" bagi penguasa, dengan kendali langsung di bawah Presiden dan dilaksanakan melalui Sekretariat Negara (Crouch, 1988). Bahkan Majalah Mingguan Gatra pernah menurunkan laporan utama yang melaporkan, betapa BMUN juga menarik perhatian kalangan partai politik untuk menempatkan orang-orangnya pada posisi kunci (Gatra, 4 Desember 1999).

Dengan mengutip pernyataan menteri sebagaimana dinyatakan di atas, penulis ingin mengatakan bahwa, PLN agaknya tidak dapat dikecualikan dari fenomena tersebut. Bahkan untuk kasus listrik swasta, korupsi sepertinya memang sengaja dilakukan secara sistematis oleh (melibatkan) petinggi-petinggi penting Republik ini. Semua BUMN di negeri ini sulit untuk dikatakan *terbebas* dari praktek *rente ekonomi*. Pada kasus PLN, intervensi pemerintah yang masuk kategori *rente ekonomi*, terjadi terutama dalam proyek "Listrik Swasta". Menurut data RKAP 2000 PT PLN (Persero), *rente ekonomi* yang harus dibayar PLN kepada pemerintah (dibukukan sebagai anggaran PLN untuk pembelian tenaga listrik swasta) pada

tahun 2000 saja nilainya sudah mencapai lebih dari Rp9 triliun. Uang sebanyak itu harus dibayarkan oleh PLN meskipun dalam kenyataannya PLN tidak memakai (membeli) tenaga listrik swasta senilai itu. Akibatnya PLN terus merugi dan Tarif Dasar Listrik menjadi sangat tinggi di tangan masyarakat (pelanggan).

Rente ekonomi atas PLN, adalah akibat dari sikap pemerintah yang membiarkan (sengaja mengorbankan) PLN terjebak pada ketentuan kontrak pembayaran *fixed cost* berdasarkan klausul *Take-or-Pay* (yaitu "*pakai nggak pakai harus bayar?*"). Ini diawali dari adanya estimasi bahwa pada tahun 1990-an akan terjadi *booming* industri di Indonesia – yang berarti kebutuhan tenaga listrik akan meningkat tajam, dan PLN tidak akan dapat memenuhinya karena kapasitas dan daya mampu PLN tidak memungkinkan bisa memproduksi energi listrik seperti yang diproyeksikan, sementara investasi untuk sektor listrik sangat mahal dan akan memberatkan PLN maupun pemerintah (APBN) sehingga diperlukan adanya investasi listrik swasta.

Untuk merealisasikan tujuan itu, pada tanggal 16 Juni 1990 pemerintah membentuk Tim Persiapan Usaha Ketenagalistrikan Swasta (Tim PUKS). Kebijakan tersebut dituangkan dalam bentuk Surat Keputusan Menteri Pertambangan dan Energi No.0666.K/702/M.PE/1990. Selanjutnya Tim PUKS (atas nama pemerintah) menerbitkan Surat Ijin Prinsip (SIP) kepada perusahaan swasta yang akan mengelola "Proyek Pembangkit Listrik Swasta". Salah satunya adalah perusahaan konsorsium BMMG yang ditunjuk tanpa melalui tender terbuka dan transparan.

Setelah memasukkan proposal secara resmi kepada Tim PUKS pada tanggal 23 September 1991, konsorsium BMMG kemudian mengadakan negosiasi dengan pemerintah (Tim PUKS). Negosiasi itu menghasilkan kesepakatan antara PLN (dalam hal ini adalah Tim PUKS, bukan Tim PLN sendiri) dengan PEC sebagai "*Independent Power Producer*" (IPP) tentang "*Power Purchase Agreement*" (PPA) yang ditanda tangani pada tanggal 12 Februari 1994. Selanjutnya pada tanggal 21 April 1995 dilakukan penanda tangnan kontrak pembangunan PLTU.

Jadi keberadaan PLTU Swasta secara resmi adalah sejak ditanda tangnainya kontrak pada tanggal 21 April 1995. Tetapi dalam kenyataannya, PLTU

swasta (sebagai IPP) telah memasok listrik ke PLN sejak tahun 1990. Dalam laporannya, BPKP menengarai bahwa telah terjadi rekayasa. Indikasi adanya rekayasa dapat dilihat pada dokumen RUKN (Rencana Umum Ketenagalistrikan Nasional) 1994, yang seakan-akan sengaja dibuat untuk memberikan justifikasi atas kebijakan pemerintah yang mengizinkan IPP memasok listrik ke PLN sejak tahun 1990 tersebut.

"Listrik Swasta" pada akhirnya benar-benar menjadi skandal korupsi di tubuh BUMN yang mengehebohkan. Tidak saja karena adanya kerugian negara yang sangat besar, modus operandinya yang sangat canggih, melibatkan aktor-aktor penting di negeri ini, tetapi juga karena melibatkan kelembagaan antar negara. Pola korupsi di PLN untuk kasus Listrik Swasta ini menjadi sangat menarik jika diamati dan dianalisis dari perspektif ekonomi politik.

Bentuk-Bentuk Korupsi

Dewasa ini, isu pemberantasan korupsi (*Anti-Corruption*) telah merebak di seluruh penjuru dunia, dan terus meningkat tajam seiring dengan munculnya berbagai bukti adanya dampak negatif korupsi. Dari berbagai penelitian kita dapat mengetahui bahwa korupsi dapat berakibat buruk pada: pertumbuhan Produk Domestik Bruto (Mauro: 1995), menurunkan mutu pendidikan dan kualitas infrastruktur publik (Tanzi, Vito and Hamid Davoodi: 1997), memperburuk kualitas layanan kesehatan (Tomaszewska, Ewa and Anwar Shah, 2000), berpengaruh buruk pada akumulasi modal (Anwar Shah: 2006), mengurangi efektivitas bantuan pembangunan serta meningkatkan kemiskinan (Gupta, Sanjeev, Hamid Davoodi and Rosa Alonso-Terme: 1998). Pendek kata, korupsi dapat merusak sendi-sendi kehidupan, "menyebabkan hilangnya citra dan prestise negara, melemahkan akhlak masyarakat, memerosotkan standard etika dalam hidup berpemerintahan, meningkatkan ketidakstabilan politik dan rasa ketidakamanan sosial akibat melebar-nya kesenjangan antara si kaya dan si miskin, serta beban ekonomi yang amat berat bagi pihak yang disebut terakhir" (Solichin AW: 2005, 3).

"Korupsi" bukanlah fenomena baru yang mewarnai kehidupan modern. Ia sudah ada sejak pertama kali munculnya gerakan pemisahan urusan publik dari urusan privat dan sebaliknya. 350 tahun Sebelum Masehi, Aristoteles bahkan sudah memasukkannya

dalam kajian teori. Dalam salah satu bukunya tentang politik yang ia tulis kala itu - ia bahkan mengingatkan agar seluruh jumlah uang negara diketahui oleh masyarakat secara terbuka dan salinan rekening keuangan negara disimpan dalam berbagai bagian yang dapat diakses masyarakat. Hal ini untuk melindungi kekayaan negara dari ancaman korupsi (Anwar Shah, 2006).

Dalam perspektif teori, kita mengenal berbagai bentuk dan macam korupsi. Hutchinson (2005), misalnya, merumuskan korupsi kedalam 8 bentuk, yaitu: *Fraud, Political Bargains, Embezzlement, Bribery, Favoritism, Extortion, Abuse of Discretion, and Conflict of Interest*. Kemudian Anwar Shah, merumuskan dan mengklasifikasi korupsi ke dalam 4 bentuk, yaitu: (1). *Petty, administrative or bureaucratic corruption*; (2). *Grand corruption*; (3). *State or regulatory capture and influence peddling*; (4). *Patronage/paternalism and being a "team player"* (Anwar Shah: 2006). Pakar lain, misalnya, Chetwynd dan Spector, merumuskan bentuk korupsi kedalam 6 kategori, yaitu: *Embezzlement, Nepotism, Bribery, Extortion, Influence Peddling, dan Fraud* (Eric Chetwynd, et al., 2003).

Korupsi yang secara lebih populer dirumuskan sebagai penyalahgunaan kekuasaan untuk kepentingan pribadi (*the abuse of public power for private gain*) dalam bentuk yang paling sederhana dan populer seringkali dapat dilihat sebagai tindak penyuapan (*bribery*). Berdasarkan bentuk-bentuk korupsi sebagaimana dikutip di atas, maka dapat disimpulkan bahwa "Korupsi" dan "Suap" harus dipandang sebagai dua sisi dari satu mata uang, meskipun per definisi kedua term tersebut bisa dibedakan. Hal ini menjadi penting karena praktik "penyuapan" di beberapa wilayah budaya masyarakat di suatu negara tertentu dianggap bukan "korupsi".

Model-model Pemberantasan Korupsi

Bentuk-bentuk korupsi tersebut dapat didekati dan dipecahkan dari dua perspektif, yaitu perspektif empiris dan perspektif teoritis. Dalam perspektif teori, Becker dan Klitgaard merumuskan 3 model pemberantasan korupsi, yaitu: (1). *Principal-Agent or Agency Models*; (2). *New Public Management Perspectives*; (3). *Neo-Institutional Economics*

Frameworks. Dalam pandangan Klitgaard (1998), "*Principal-Agent or Agency Models*" adalah model yang cocok diterapkan pada pemerintahan yang dipimpin oleh seorang diktator yang baik (*Benevolent Dictator*); dan pemerintahan yang kepala (*principal*)-nya memotivasi pegawainya agar memiliki integritas dalam menggunakan berbagai sumberdaya publik. Sementara Becker menyebut model ini sebagai *Crime and Punishment Model*. Karena itulah model ini sering digunakan.

Menurut *Principal-Agent or Agency Models* ini, korupsi bisa dikurangi dengan 4 cara, yaitu: (1) Mengurangi jumlah transaksi melebihi kewenangan yang dimiliki pejabat publik (baik sebagai birokrat, profesional, maupun politisi); (2) Mengurangi kesempatan memperoleh keuntungan dari setiap transaksi; (3) Meningkatkan kemungkinan (akses) untuk pendeteksian; dan (4). Meningkatkan hukuman bagi koruptor.

Klitgaard mengingatkan, model apapun yang diterapkan kita tetap harus mewaspadai adanya kekuasaan monopoli dan kewenangan pejabat pemerintah dalam membuat kebijakan yang cenderung tidak terbatas. Mengapa demikian?, karena menurutnya "*corruption equals monopoly plus discretion minus accountability*". Untuk mengurangi korupsi dengan kerangka kerja ini maka negara harus memiliki pemerintahan yang mampu menegakkan peraturan perundangan (*Rules-Driven Government*) dengan pengawasan internal yang kuat dan ketat (*strong internal controls*) serta dengan diskresi yang terbatas (*little discretion*) kepada para pejabat publik Klitgaard (1988).

Saat ini, konsepsi dan teorisasi model-model pemberantasan korupsi terus dikembangkan seiring dengan gerakan pemberantasan korupsi pada skala global. Bank Dunia, misalnya, mengembangkan dan merekomendasikan model pemberantasan korupsi dengan konsepsinya yang dikenal dengan "*The World Bank Anti-Corruption Strategy*". Menurut *The World Bank Anti-Corruption Strategy* ini, ada 5 strategi yang dapat dilakukan, yaitu:

- Strategi "*Competitive Private Sector*" yang ditempuh melalui kebijakan pengaturan, simplifikasi perpajakan, stabilitas ekonomi makro, dan mengurangi monopoli.

- Strategi "*Political Accountability*" yang harus ditempuh dengan cara menciptakan kompetisi politik yang sehat, transparansi keuangan partai politik, mengumumkan aset dan harta kekayaan ke publik.
- Strategi "*Civil Society Participation*" yang berarti harus ada kebebasan dan keterbukaan informasi, harus ada public hearing untuk setiap rancangan kebijakan yang akan diputuskan, dan memberi peran yang cukup besar kepada media dan LSM.
- Strategi "*Institutional Restraints on Power*" yang dapat ditempuh dengan cara menciptakan pengadilan yang independen dan efektif.
- Strategi "*Public Sector Management*" yang bisa ditempuh melalui profesionalisasi pelayanan kepada masyarakat, desentralisasi.

Berbagai model dan strategi pemberantasan korupsi belakangan ini juga sudah dipraktekkan di sejumlah negara. Masing-masing memiliki hasil yang berbeda. Hasil penelitian yang dilakukan oleh Jon S.T. Quah dari National University of Singapore, tentang implementasi kebijakan pemberantasan korupsi di beberapa negara Asia, melaporkan bahwa negara-negara di Asia umumnya menerapkan salah satu dari 3 model (Quah mengistilahkan "*patterns*"), yaitu: (1) *Anti-Corruption Legislation with no Independent Agency*. Model ini dipraktekkan di Mongolia; (2) *Anti-Corruption Legislation with several Agencies*. Model ini diterapkan di India dan Philipina; (3) *Anti-Corruption Legislation with an Independent Agency*. Model ini dilaksanakan di Singapura dan Hong Kong. Dengan analisis perbandingan 3 model tersebut, Quah menyimpulkan; bahwa model ketigalah (*Anti-Corruption Legislation with an Independent Agency*) yang lebih efektif dan berhasil meminimalisir korupsi, seperti pengalaman Hong Kong dan Singapura. Quah memberi penegasan, "*Of the three patterns exhibited by these countries, the third pattern of anti-corruption legislation with an independent agency is the most effective as singapore and Hong Kong have been more successful than other three countries in minimizing corruption*" (John ST Quah, 1994).

Pada bagian akhir dari laporan penelitiannya, Quah merekomendasikan bahwa untuk lebih meng-efektifkan upaya pemberantasan korupsi, maka ada

6 pelajaran yang harus dicermati, yaitu: (1) *Commitment of the political leadership is crucial*; (2) *Comprehensive strategy is more effective*; (3) *The Anti-Corruption Agency must itself be incorruptible*; (4) *The Anti-Corruption Agency must be removed from policy control*; (5) *Reduce opportunities for corruption in vulnerable agencies*; dan (6) *Reduce corruption by raising salaries if country can afford to do so*. Jadi menurut hasil penelitian Quah, model yang diterapkan di Hong Kong dan Singapura ternyata lebih efektif.

Senada dengan Quah, Vogl juga berpendapat bahwa Hong Kong merupakan salah satu negara di Asia yang berhasil dalam mengimplementasikan kebijakan anti korupsi. Bahkan Vogl merekomendasikan "*Hong Kong SAR as Model*". Kekuatan Model Hong Kong terletak pada independensi dan profesionalitas lembaga anti korupsinya, yaitu ICAC. "*Hong Kong SAR's clear, strict Prevention of Bribery Ordinance and strong Independent Commission Against Corruption (ICAC), which has impressive legal powers and a staff of about 1.350 professionals*" (Jeremy Pope, Vogl Frank: 2000).

Memang, berdasarkan uraian-uraian di atas kita dapat menyimpulkan bahwa ada banyak cara yang dapat dilakukan untuk memberantas korupsi. Salah satunya adalah melalui Lembaga Anti Korupsi Nasional, dan inilah cara yang terbukti cukup efektif. Mengapa? Karena "*national anticorruption agencies, which could be vital force in preventing corruption*" (Jeremy Pope, Vogl Frank, 2000). Cara ini terbukti sukses dijalankan di Chili, Hong Kong, New South Wales (Australia) dan Singapura. Tentu saja lembaga anti korupsi tersebut harus independen dan bebas dari pengaruh politik supaya dapat bekerja secara efektif (Solichin, 2005).

Di Australia, khususnya di negara bagian New South Wales, didirikan lembaga independen yang diberi nama "*Independent Commission Against Corruption*" (ICAC). Di Thailand ada dibentuk "*National Counter Corruption Commission*" (NCCC). Di Hong Kong dibentuk komisi yang diberi nama "*Independent Commission Against Corruption*" (ICAC), sama dengan di Australia. Di Singapura dibentuk komisi anti korupsi yang diberi nama "*Corrupt Practices Investigation Bureau*" (CPIB). Di Malaysia ada lembaga yang diberi nama "*Badan*

Pencegah Rasuah" (BPR). Bagaimana dengan Indonesia? Di Indonesia kita mengenal KPK dan Tim-tastipikor (Andi Hamzah, 2005).

Ekonomi Politik Korupsi

Masalahnya adalah, faktor-faktor apakah yang mendorong terjadinya korupsi? Apakah karena faktor ekonomi dan budaya semata? Ataukah ada motif-motif yang lebih besar misalnya motif politik sehingga korupsi yang terjadi berkembang menggurita dan sulit diberantas? Tidak kalah pentingnya adalah pertanyaan tentang "Siapa aktor yang melakukan korupsi, dengan cara apa korupsi dilakukan, bagaimana peran pemerintah dan untuk kepentingan siapa korupsi itu dilakukan"? Analisis dan jawaban atas pertanyaan-pertanyaan tersebut adalah merupakan analisis (studi) ekonomi politik, yang membutuhkan model analisis yang mendalam, tidak sekedar melihat korupsi secara sosiologis, tetapi korupsi diamati dalam kaitan adanya "relasi antara negara, pasar (kalangan bisnis swasta), dan masyarakat (warga negara)".

Berkaitan dengan topik bahasan tulisan ini, maka pertanyaan teoritisnya adalah: "Mengapa korupsi menjadi hal yang lazim terjadi di Indonesia?, faktor-faktor (ekonomi politik) apa saja yang membuat korupsi menjadi suatu hal yang lumrah terjadi?. Analisis tulisan ini mendasarkan pada perspektif 3 teori. Yaitu; *Mainstream Economic Theory*, *Patrimonialism*, dan *Kleptocratic State Theory*.

Teori Ekonomi Mainstream tentang Korupsi

Menurut Teori Ekonomi Mainstream (*Mainstream Economic Theory*), korupsi lebih sering terjadi di negara yang memiliki ciri-ciri: (a) Negara memiliki peran dominan dalam bidang ekonomi, di mana sektor publik memainkan peran utama, sedangkan sektor swasta hanya memiliki peran yang sangat kecil; (b) Negara memenuhi sebagian besar produk dan jasa yang dibutuhkan masyarakat, dan hanya sebagian kecil yang disediakan oleh swasta, itupun harus melalui suatu persaingan; (c) Negara banyak mengatur (membuat regulasi) masalah perekonomian; (d) Dalam mengimplementasikan peraturan (regulasi) negara, pejabat publik memiliki banyak kebijakan; dan (e) Di dalam negara tersebut tidak ada sistem transparansi dan akuntabilitas yang dapat menekan tingkat korupsi,

tidak ada aturan yang menentukan bagaimana seharusnya pasar (kegiatan ekonomi) bekerja dengan baik (Anne Krueger, 1974).

Dalam kondisi seperti di atas, negara cenderung berperan sebagai pemegang monopoli yang mengatur banyak aktivitas perekonomian negara. Sektor swasta hampir tidak mungkin bekerja tanpa adanya campur tangan pemerintah. Karena itu, sektor swasta harus membayar sejumlah uang kepada pejabat pemerintah untuk keperluan mendapat bantuan pejabat tersebut atau untuk tidak dicampur tangani (diintervensi) pemerintah dalam proses produksinya (Robert Klitgaard, 1980:31. Mauro (1997:85)). Jadi menurut Teori Ekonomi Mainstream (*Mainstream Economic Theory*), korupsi berhubungan erat dengan tingginya tingkat campur tangan pemerintah dalam kegiatan ekonomi. "*Corruption strongly correlates with the high level of government intervention in the economy*". (Arifianto, 2006).

Teori Ekonomi Mainstream tentang korupsi agaknya dapat menjelaskan mengapa di negara-negara berkembang di mana negara memegang monopoli, termasuk Indonesia sebelum era reformasi, korupsinya cenderung tinggi. Teori ini pada intinya menyatakan bahwa di negara dimana campur tangan pemerintah dalam perekonomian sangat tinggi maka korupsi tidak dapat dihindarkan. Sebaliknya, di negara dimana perekonomian diatur semakin terbuka dan semakin bersaing maka korupsi dapat dikurangi dan dihindarkan. Tetapi sayangnya teori ini tidak menjelaskan mengapa di negara yang sudah mengalami liberalisasi dan deregulasi ekonomi, korupsi kok masih tetap terjadi. Kelemahan dan kritik terhadap teori ini dapat kita jumpai pada Teori Negara Kleptokrasi yang akan diuraikan di belakang.

Teori Patrimonialism tentang Korupsi

Dalam karya klasik Weber, kita dapat menjumpai bahwa ada 3 tipe penguasa; *Pertama, Penguasa Tradisional* dimana kekuasaan didasarkan pada sistem warisan berdasarkan tradisi dan penguasa cenderung memiliki kekuasaan absolut; *Kedua, Penguasa Kharismatik* dimana kekuasaan didasarkan pada karisma dan kemampuan penguasa untuk meyakinkan masyarakat agar bersedia menuruti perintahnya; dan *Ketiga, Penguasa Legal/Rasional* dimana penguasa memperoleh kekuasaannya melalui

cara-cara profesional dan legal (Max Weber (1947). Menurut Weber, Patrimonialisme dapat kita jumpai pada tipe penguasa yang pertama, dimana tidak ada satu peraturan pun yang memisahkan antara properti publik dan properti swasta dari penguasa dan pejabat-pejabatnya.

Bagi Weber, dalam masyarakat patrimonialisme, korupsi malah berfungsi sebagai suatu cara untuk membantu terciptanya integrasi politik di antara golongan, partai, dan suku yang berbeda-beda dalam pemerintahan. Dengan "korupsi" (dengan cara membagi kekuasaan yang ada dengan partai lain) penguasa bisa mempertahankan kekuasaannya sekaligus mencegah terjadinya pertentangan dan perpecahan politik. Klitgaard menambahkan, bahwa dalam kondisi seperti ini, negara akan mendapatkan keuntungan dari korupsi (Klitgaard, 1980:32).

Penyelewengan oleh penguasa bisa terjadi kapan saja dan secara merata di semua level dalam sistem patrimonialism. Karena tidak ada peraturan perundangan resmi yang melarang penyelewengan, maka tindakan penyelewengan itu tidak bisa disebut sebagai korupsi. Dalam sistem patrimonialisme, masyarakat harus membayar uang dalam jumlah besar untuk mendapatkan layanan atau untuk menjadi pegawai pemerintah (Gerhald, and Jean, 1987:193). Dalam perspektif teori ini, korupsi terjadi karena adanya peran dominan negara dalam mengatur perekonomian. Bukan korupsi semakin membabi buta pada saat negara mengalami pertumbuhan ekonomi yang tinggi.

Teori *Patrimonialism* setidaknya telah mampu menjelaskan kepada kita bahwa pada sistem pemerintahan yang patrimonialisme korupsi bisa mewaba, karena memang tidak ada satupun undang-undang yang dibuat untuk melarang korupsi, bahkan negara melindunginya. Namun, teori ini memiliki kelemahan, antara lain; bahwa banyak negara di mana pemerintahnya tidak memiliki peran dominan dalam bidang ekonomi, toh korupsi tetap terjadi dan menjadi masalah serius di negara tersebut, bilamana pemerintah tetap memiliki kekuasaan kebijakan untuk memberikan suatu kontrak kerja kepada kepentingan swasta yang dikehendaki (Rose-Ackerman (1999:119).

Teori Negara Kleptokratik tentang Korupsi

Teori Negara Kleptokratik menyatakan bahwa korupsi akan merajalela dalam suatu rejim yang

dipimpin oleh kepala negara yang hanya berusaha untuk memenuhi kepentingan pribadi dengan memanfaatkan jabatannya. Sistem politik yang ada memang sengaja dibuat untuk memenuhi kepentingan ekonomi elit pemerintahan yang memegang monopoli. Undang-undang dan kebijakan lainnya sengaja dibuat untuk memaksimalkan keuntungan para elite pemerintahan dalam bidang perekonomian.

Seperti yang disindir oleh Andreski (1968), seorang "Kleptokrat" adalah orang yang selalu berpikiran dan bertujuan memanfaatkan jabatannya untuk memperkaya diri. Rose-Ackerman (1999:120) menambahkan, bahwa diantara mereka ada yang dapat digolongkan sebagai orang yang bisanya hanya merongrong ekonomi negara dengan cara menyusun peraturan perundangan khusus. Tetapi ada juga Kleptokrat yang tidak bertindak vulgar seperti itu. Tetapi dengan cara yang lebih akademik. Mereka ini di samping berpikir untuk memperkaya diri, juga memikirkan dan membantu terdaptasinya pertumbuhan ekonomi negara.

Dalam perspektif teori ini, dalam sistem ekonomi apapun korupsi akan tetap terus terjadi kalau para pejabat negara memperoleh dan menemukan kesempatan untuk memperkaya diri. Jadi *"even policies to reduce economic activities of the state and making it more competitive and open could also result in rent-seeking behavior, if government officials see an opportunity to enrich themselves during the process and have an ability/power to manipulate the outcome of the transaction"* (Arifianto, 2006). Pejabat pemerintah tidak hanya bermaksud memperkaya diri pada saat sekarang saja, tetapi juga untuk masa yang akan datang.

Intervensi Pemerintah Atas PLN

Seperti diketahui bahwa perusahaan negara dilihat dari modalnya, orientasinya, dan campur tangan pemerintah diklasifikasikan kedalam 3 (tiga) bentuk, yaitu; Perusahaan Jawatan Negara (Perjan), Perusahaan Umum Negara (Perum), dan Perusahaan Perseroan Negara (PT Persero).

Perjan adalah perusahaan yang seluruh modalnya dicukupi oleh APBN, diorientasikan untuk memberi pelayanan kepada masyarakat, tidak dibebani untuk mengejar keuntungan, dan karenanya campur tangan

pemerintah secara keuangan maupun operasional sangat kuat.

Perum adalah perusahaan yang seluruh modalnya berasal dari milik negara yang dipisahkan dan tidak terbagi dalam saham-saham. Berbeda dengan Perjan, Perum dikategorikan sama dengan layaknya perusahaan swasta yang berbadan hukum dan tunduk pada ketentuan UU No.9 Tahun 1969. Perum diorientasikan melaksanakan 2 (dua) tugas, yaitu di satu sisi harus melayani kepentingan umum (*public service*) dan di sisi lain harus memupuk keuntungan (*profit making*). Karena sifatnya yang demikian itu maka campur tangan pemerintah tetap besar, terutama dalam bentuk pemberian subsidi dan konsekuensi-konsekuensinya.

PT Persero adalah bentuk perusahaan negara yang dikategorikan sama dengan perusahaan swasta. Modalnya bisa seluruhnya atau sebagiannya berasal dari pemerintah tetapi terbagi ke dalam saham-saham. Statusnya berbadan hukum dan berbentuk Perseroan Terbatas (PT). Ia harus menciptakan keuntungan (*profit making*) karena dari keuntungan itulah perusahaan dibiayai. Ia tidak dibenarkan menerima subsidi dan fasilitas khusus lainnya dari pemerintah.

PT PLN (Persero) dalam sejarahnya semula adalah Jawatan Listrik dan Gas, yang dinasionalisasi dari Pemerintah Belanda, yang oleh pemerintah dimasukkan ke dalam lingkungan Departemen Pekerjaan Umum. Untuk mengefektifkan Jawatan Listrik dan Gas tersebut, pada tanggal 1 Januari 1961 Pemerintah mendirikan perusahaan negara yang bergerak dalam bidang listrik, gas dan kokas dengan nama Badan Pimpinan Umum Perusahaan Listrik Negara (BPU-PLN). Berdasarkan PP No.19 Tahun 1965 tanggal 1 Januari 1965, BPU-PLN kemudian dipecah menjadi 2, yaitu Perusahaan Listrik Negara (PLN) dan Perusahaan Gas Negara (PGN).

Perubahan bentuk PLN dari Perjan ke Perum dilakukan oleh pemerintah berdasarkan PP No.30 tahun 1970 yang diperkuat dengan PP No.18 tahun 1972. Perubahan bentuk PLN dari Perum ke PT. Persero dilakukan oleh pemerintah pada tanggal 16 Juni 1994. Dalam perkembangan lebih lanjut, pada tanggal 3 Oktober 1995 PLN mendirikan dua anak perusahaan, yaitu PT PLN Pembangkit Tenaga Listrik Jawa-Bali I (PT PLN PJB I) yang berkedudukan di Jakarta, dan PT PLN Pembangkit Tenaga Listrik

Jawa-Bali II (PT PLN PJB II) yang berkedudukan di Surabaya.

Sepanjang sejarahnya, PLN tidak pernah bisa melepaskan diri dari campur tangan pemerintah, meskipun sudah berubah bentuk menjadi Persero. Campur tangan pemerintah memang dapat bermakna positif jika itu dimaksudkan untuk memberikan pelayanan umum, karena memang sektor kelistrikan untuk negara berkembang - termasuk Indonesia - lebih cocok dimasukkan dalam kategori infrastruktur yang menguasai hajat hidup orang banyak (Syahrir, Prisma 12, 1986).

Yang terjadi adalah, bahwa campur tangan pemerintah itu justru lebih dapat dipahami dari perspektif intervensi politik untuk kepentingan rejim yang sedang berkuasa. Tragisnya, campur tangan tersebut melibatkan banyak pihak yang sedang berebut keuntungan. Para pihak yang berebut "menjarah keuntungan" dari bisnis PLN antara lain; investor asing, Bank Dunia dan lembaga keuangan internasional lainnya. Intervensi ini bertujuan untuk mendapatkan *rente ekonomi* dari relasi antara "pemerintah dan kroninya" dengan "PLN" dalam bentuk kontrak-kontrak yang cenderung merugikan PLN (Negara).

Pola Korupsi & Relasi antara Negara, Investor dan PLN

Secara umum, intervensi yang bertujuan untuk memburu untung dan merugikan negara tersebut jelas merupakan tindak korupsi. Di dalam proyek listrik swasta PLN memang sangat sarat nuansa korupsi. Berdasarkan Buku Laporan Tahunan PLN tahun 1995, Pola korupsi di PLN yang dominan adalah pada sektor pengadaan. Ini terjadi di semua level manajemen. Pada manajemen level tinggi, pengadaan barang dan jasa melalui kontrak dengan "pihak kedua" nilainya sangat besar, mulai dari milyaran hingga trilyunan. Sedangkan pada manajemen level menengah ke bawah, nilainya berkisar antara puluhan hingga ratusan juta. Pengadaan pada level tinggi melibatkan sejumlah lembaga di luar PLN, antara lain; Bappenas, Deptamben, Depkeu, dan Ekuin.

Tulisan ini menyoal pengadaan barang dan jasa pada level tinggi, yaitu "rekayasa dalam perencanaan proyek listrik swasta". Menurut ketentuan perundang-undangan (UU No. 11/1970 tentang Penanaman Modal Asing, UU No. 15/1998 tentang Ketenagalistrikan,

dan PP No.10/1989) dinyatakan secara tegas bahwa sektor ketenagalistrikan merupakan *public utility* dan tidak boleh dimasuki oleh PMA. Dalam kasus PLTU Paiton I ini, ketentuan perundangan tersebut direkayasa sedemikian rupa, sehingga pihak swasta nasional yang bermitra dengan asing (PMA), dalam hal ini adalah konsorsium BMMG, dibolehkan masuk ke sektor ketenagalistrikan dengan ketentuan hasil negosiasi yang sarat KKN bahwa listrik swasta tersebut dibolehkan sepanjang hanya memproduksi saja, dan yang berhak menjualnya kepada konsumen adalah PLN. Sehingga negosiasi tersebut menghasilkan ketentuan prasyarat bahwa hasil produksi listrik swasta akan dijual kepada PLN, dan kemudian PLN yang akan menjualnya ke masyarakat.

Dari perencanaan ini kemudian diterbitkan "Surat Ijin Prinsip" (SIP) oleh pemerintah kepada pihak tertentu yang dekat dengan pemegang kekuasaan. Pihak tertentu yang ditunjuk tanpa tender terbuka itu adalah konsorsium BMMG. Yang terlibat dalam rekayasa pada level perencanaan ini adalah Bappenas, Menko Ekuin, Deptamben, dan manajemen puncak PLN.

Menurut laporan BPKP, rekayasa perencanaan tersebut dituangkan dalam dokumen RUKN (Rencana Umum Ketenagalistrikan Nasional) 1994. Yaitu diawali dengan membuat prediksi tingkat pertumbuhan kebutuhan listrik yang *over optimistic*, yang dapat menggiring argumen kearah kesimpulan bahwa listrik swasta memang sangat dibutuhkan. Rekayasa dalam RUKN ini sangat kentara, karena dalam kenyataannya listrik swasta itu sudah ada dan sudah menjual hasil produksinya (listriknya) ke PLN sejak tahun 1990. Jadi jelaslah bahwa studi kelayakan yang dibuat dalam rangka perencanaan (RUKN) tersebut semata-mata untuk men-justifikasi keberadaan listrik swasta yang sudah ada.

Dalam kasus listrik swasta ini juga dapat dicermati, bahwa pemerintah mengambil jurus menerbitkan berbagai peraturan perundangan untuk melegitimasi tindakan yang diambil, sebagaimana modus operasi pola korupsi khas orde baru yang ada selama ini. Penerbitan kebijakan dimaksud didasari oleh adanya "relasi antara pemerintah dan pemilik modal" untuk secara bersama-sama melakukan "penjarahan" aset negara demi kepentingan kelompok masing-masing. Tabel 1 berikut ini mengikhtisarkan betapa

pemerintah dapat didekte begitu saja oleh pemilik modal bisa juga dipahami bahwa pemerintah memang memiliki kecenderungan untuk membela kepentingan pemilik modal untuk menerbitkan kebijakan baru, yang berarti sengaja melanggar kebijakan umum yang ada.

UU No.15/1998 dan PP No.10/1989, yang pada prinsipnya menyatakan bahwa sektor listrik adalah *public utilities* yang hanya menjadi urusan negara. Tetapi konsorsium BMMG meminta pemerintah agar dalam kondisi kekurangan pasokan tenaga listrik, dipahami dengan mengeluarkan peraturan yang mengecualikan dari ketentuan *public utilities*. Mereka lantas meminta pemerintah untuk menerbitkan ketentuan yang dapat mengadopsi keinginan tersebut. Ternyata pemerintah menuruti permintaan konsorsium BMMG dengan mengeluarkan Keppres No.37/1992. Bayangkan, ketentuan UU dan PP dianulir begitu saja dengan keputusan yang levelnya di bawah UU dan PP, yaitu Keppres.

UU No.1/1967 jo UU No.11/1970 pada intinya mengatur bahwa bidang listrik tertutup untuk PMA; tidak dapat diberikan fasilitas repatriasi modal,

keuntungan dan lain-lain sepanjang telah menikmati fasilitas pajak; dan jangka waktu pemberian fasilitas pajak maksimal 3 tahun. Konsorsium BMMG meminta pemerintah untuk memperbolehkan PMA memasuki bidang ketenagalistrikan, bahkan meminta pula agar kepada konsorsium diberikan fasilitas repatriasi modal, keuntungan dan biaya terkait, serta fasilitas perpajakan diminta dalam waktu 30 tahun. Anehnya pemerintah malah mengabulkan permintaan tersebut dengan mengeluarkan Keppres No.37/1992, Keputusan Menkeu No.128/KMK.00/1993 tentang pemberian fasilitas perpajakan, Surat Persetujuan Presiden tentang PMA No.B-23/Pres/2/1993 tanggal 27 Februari 1993. Lagi-lagi Keppres merupakan senjata untuk membenarkan rekayasa khas gaya orde baru.

Dalam ekonomi politik, sikap pemerintah yang demikian itu tidaklah aneh, bahkan menunjukkan bahwa pemerintah memiliki kalkulasi-kalkulasi politik tertentu yang dianggap menguntungkan. Persoalannya adalah, pada sisi kepentingan agar negara juga diuntungkan ternyata tidak dapat dipenuhi. Justeru negara dirugikan secara besar-besaran. Lihat Tabel 2.

Tabel 1. Kebijakan yang Menghambat Investasi Listrik oleh Swasta dan PMA dan Sikap Pemerintah Atas Permintaan Pengecualian oleh Pihak Swasta dan PMA untuk Bisa Berinvestasi di Bidang Listrik

No	Kebijakan/Peraturan Terkait	Keinginan PEC & Sikap Pemerintah
1	UU No.15 Tahun 1985 dan PP No.10 Tahun 1989 Tentang Ketenagalistrikan dan "Public Utilities".	a. Konsorsium menghendaki agar kegiatan bisnisnya dikecualikan dari ketentuan "ketenagalistrikan" dan ketentuan sebagai "public utilities". Mereka minta agar pemerintah membuat peraturan pelaksanaan yang dapat mengakomodasi kepentingan tersebut. b. Pemerintah mengeluarkan Keppres No.37/1992, yang memberi peluang bisnis bagi konsorsium untuk dikecualikan dari ketentuan tentang ketenagalistrikan dan sifat public utility.
2	UU No.1 Tahun 1967 jo UU No.11 Tahun 1970 Tentang Penanaman Modal Asing (PMA)	a. Konsorsium menghendaki agar PMA dibolehkan memasuki bidang ketenagalistrikan, dan diberi fasilitas repatriasi modal, keuntungan dan biaya terkait, selain fasilitas perpajakan. b. Pemerintah mengeluarkan Keppres No.37/1992 dan Keputusan Menteri Keuangan. Dua kebijakan tersebut dimaksudkan untuk mengakomodasikan dua permintaan konsorsium di atas.
3	UU Tentang Pelaksanaan APBN jo Keppres 29/1984	a. Konsorsium menghendaki dibebaskannya dari ketentuan penggunaan Keppres 29/1984. b. Pemerintah mengakomodasinya dalam <i>Tariff Adjustment</i> yang tertuang dalam PPA.

(Sumber: LHP BPKP, 1999)

Tabel 2. Ikhtisar Peraturan yang dilanggar, Bentuk pelanggaran, Produk pelanggaran dan Akibat pelanggaran yang dilakukan pemerintah Berkaitan dengan rekayasa perencanaan Proyek Listrik Swasta

Peraturan Yang Dilanggar	Bentuk Pelanggaran	Produk Pelanggaran	Akibat Pelanggaran
UU 15/1985 jo PP 10/1989 tentang Public Utilities.	Konsorsium tidak tunduk pada ketentuan <i>Public Utilities</i> , sbg tdk memiliki tanggung jawab kpd msykat.	Keppres 39/1992 (tidak mengatur public utilities; perusahaan listrik swasta dpt menjual kepada PLN)	Hak publik untuk memperoleh listrik dg harga murah tdk terpenuhi. PLN diposisikan sbg <i>single buyer</i> hasil produksi listrik swasta.
UU 1/1967 jo UU 11/1970: Bidang listrik tertutup bg PMA. Tdk dpt fasilitas repatriasi dan fasilitas pajak maksimal 3 th.	Memasukkan PMA, menikmati fasilitas repatriasi modal, keuntungan, sekaligus fasilitas perpajakan selama waktu 30 tahun	Keppres 37/1992, Kep Menkeu No. 128/KMK.00/1993 ttg fasilitas perpajakan, Surat persetujuan Presiden ttg PMA&PPA.	Listrik swasta tumbuh tidak terkendali. Negara dirugikan secara ekonomis atas fasilitas pajak.
UU APBN jo Keppres 29/1984 Ttg prosedur pengadaan barang & jasa; keharusan harga paling menguntungkan negara; keharusan produksi dalam negeri; keharusan <i>post audit</i> ; dan larangan <i>cost plus fee</i> .	Konsorsium merupakan calon pemasok tunggal dengan hak <i>exclusivity period</i> . Konsorsium tidak menghendaki adanya <i>Post Audit</i> .	Keppres 37/1992 yg memungkinkan pelaksanaan tanpa tender; Surat Men Tamben No. 383/MDJL/1994 ttg penggunaan bagian royalti pertambangan batu bara milik pemerintah.	Negara tdk dpt memperoleh harga yang paling menguntungkan, malah memperoleh harga paling mahal. Negara dirugikan dari hilangnya penerimaan royalti tambang batu bara. Negara dirugikan dg prinsip <i>passthrough</i>

(Sumber: Diolah dari berbagai sumber)

Sikap pemerintah, dengan demikian, jelas dapat dipahami sebagai rekayasa yang dilakukan secara sistematis untuk memuluskan praktik-praktok korupsi dan kolusi.

Persoalan berikutnya menyangkut pertanyaan; untuk kepentingan siapakah rekayasa tersebut dibuat? adakah tujuan-tujuan politik di balik rekayasa tersebut? Relasi antara "pemerintah", "investor", dan "PLN" dapat dicermati sebagai relasi yang menguntungkan "investor" di satu sisi dan merugikan "PLN" di sisi lain. Tabel 2 mencoba menyajikan ikhtisar mengenai kecenderungan pemerintah untuk lebih membela kepentingan "investor" dibandingkan dengan kepentingan "PLN", apalagi kepentingan "masyarakat". Kecenderungan mana ditunjukkan oleh adanya kebijakan-kebijakan yang sengaja dibuat pemerintah untuk mempermudah investor memasuki bidang listrik, justru dengan melanggar ketentuan perundangan yang lebih tinggi tingkatannya. Dari Tabel-2 tersebut juga dapat diketahui peraturan perundangan apa saja yang sengaja dilanggar, dengan cara mengeluarkan kebijakan yang bersifat khusus, untuk kepentingan kelompok tertentu.

Pola Korupsi Pengadaan Barang dan Jasa di PLN

Pola Korupsi pada pengadaan barang dan jasa di tingkat tinggi di PLN memang dapat dijelaskan mulai dari level perencanaan, seperti sudah diuraikan di muka. Tetapi untuk lebih melengkapi uraian di atas, tulisan ini juga membahas secara tersendiri bagaimana pola korupsi pada pengadaan barang dan jasa pada level tinggi di PLN.

Pada kasus Proyek Paiton I, kegiatan pengadaan tingkat tinggi didorong oleh adanya dua peluang. *Pertama*, adanya prediksi bahwa pertumbuhan penyediaan listrik oleh PLN tidak bisa memenuhi pertumbuhan ekonomi. Kedua; adanya ijin pemerintah yang membuka kemungkinan swasta mensuplai listrik ke PLN. Peluang ini dimanfaatkan bisa juga disebabkan atau didorong untuk melakukan KKN dan manipulasi dalam bentuk lain, yaitu "*rent seeking*" yang dilakukan dengan cara membebani PLN untuk membeli listrik swasta pada harga yang sangat mahal. Pola KKN yang diterapkan meliputi: melakukan rekayasa perencanaan sistem ketenagalistrikan, pengeluaran

berbagai peraturan perundangan untuk memperlancar kontrak dengan investor listrik swasta, dan pemberian berbagai fasilitas atau "privilege" kepada investor. Dalam kasus proyek listrik swasta Paiton I ini nilai (biaya) proyeknya mencapai 50 juta dolar AS (US\$ 50 juta). Lihat Tabel 3.

Dari berbagai sumber dapat diidentifikasi bahwa aktor-aktor yang terlibat baik secara langsung atau tidak adalah; Presiden, Menteri dan Pejabat Deptamben, Menteri dan Pejabat Menko Ekuin, Menteri dan Pejabat Menkeu, Kepala dan Pejabat Bappenas, Pimpinan Puncak PLN, Investor Listrik Swasta, serta Lembaga Keuangan Internasional yang mendanai proyek tersebut. Para aktor itulah yang diuntungkan.

Pihak yang dirugikan oleh adanya relasi (ekonomi politik) antara Pemerintah, PLN, dan Investor (dalam kasus proyek Paiton I) adalah, *Pertama*; Negara secara umum karena memberatkan neraca pembayaran. *Kedua*; PLN secara langsung, karena merugi akibat adanya ketentuan bahwa PLN harus membeli listrik swasta dengan harga yang lebih mahal

dibandingkan dengan harga jual listrik PLN kepada masyarakat. *Ketiga*; konsumen (masyarakat) listrik yang mengalami penurunan pelayanan dan kenaikan tarif listrik.

Analisa Teoritis Ekonomi Politik

Sampai dengan saat ini memang kita tidak mendengar kasus korupsi di proyek Paiton I itu dibawa ke meja hijau, seperti kasus-kasus korupsi yang lainnya di masa orde baru. Tetapi sungguh sangat sulit untuk menyatakan bahwa proyek Paiton I itu adalah proyek sehat dan wajar. Dari berbagai sumber data yang sudah dikemukakan di atas, jelas bahwa PLN telah dijadikan "sapi perah" dan "ladang penjarahan" aset negara oleh pemerintah sendiri dan kelompok tertentu untuk kepentingan pribadi, kelompok, bahkan kepentingan "politik" tertentu. Praktik rekayasa yang terjadi di PLN sudah sangat memenuhi syarat untuk dianalisis (dipahami) sebagai praktik korupsi, baik dilihat dari perspektif Vito Tanzi (1994) yang menyatakan bahwa korupsi itu terjadi dan dilakukan karena

Tabel 3. Pola Korupsi di PLN (Dalam Pengadaan Barang & Jasa Tingkat Tinggi)

Faktor	Deskripsi dan Temuan
Kegiatan	Pengadaan Tingkat Tinggi
Peluang Korupsi	Adanya prediksi bahwa pertumbuhan penyediaan listrik oleh PLN tidak bisa memenuhi pertumbuhan ekonomi; dan Adanya Ijin pemerintah yang membuka kemungkinan swasta menyuplai listrik ke PLN;
Penyebab Korupsi	Rent Secking dengan membebani PLN untuk membeli listrik pada harga yang sangat mahal
Jenis Korupsi	Rekayasa perencanaan sistem ketenagalistrikan; Pengeluaran berbagai peraturan perundangan untuk memperlancar kontrak; dan Pemberian berbagai fasilitas (<i>privilege</i>).
Nilai Korupsi	Untuk Paiton I, diperkirakan \$50 juta.
Aktor Yang Terlibat	Presiden; Menteri dan Pejabat Deptamben; Menteri dan Pejabat Menko Ekuin; Menteri dan Pejabat Depkeu; Kepala dan Pejabat Bappenas; Pimpinan Puncak PLN; Investor Listrik Swasta; Lembaga Keuangan internasional yang mendanai Proyek Listrik Swasta.
Yang Diuntungkan	Presiden; Menteri dan Pejabat Deptamben; Menteri dan Pejabat Menko Ekuin; Menteri dan Pejabat Depkeu; Kepala dan Pejabat Bappenas; Pimpinan Puncak PLN; Investor Listrik Swasta; Lembaga Keuangan internasional yang mendanai Proyek Listrik Swasta.
Yang Dirugikan	Negara secara keseluruhan (memberatkan neraca pembayaran); PLN secara langsung; Konsumen Listrik yang mengalami penurunan pelayanan dan kenaikan tarif listrik.
Cara/Instrumen Korupsi	Suap.

(Sumber: Anonim, Pola-Pola Korupsi di PLN)

para pejabat yang berwenang tidak mematuhi prinsip "mempertahankan jarak" maupun dicermati dan dipahami dari model Shleifer dan Vishny (1993) yang membedakan kasus korupsi kedalam 3 kategori potensial.

Bagi Shleifer dan Vishny, pola-pola korupsi sebagaimana kasus proyek listrik swasta Paiton I itu sangat dimungkinkan jika; *Pertama*, pemerintah merupakan satu-satunya agen (*single agency*) penyedia semua hak, di mana birokrat pemerintah senantiasa tergoda untuk memaksimalkan pendapatannya dari suap dengan membatasi atau bahkan meniadakan persaingan dalam penawaran barang dan jasa publik. *Kedua*, ketika beberapa agen pemerintah bersaing dalam pemberian hak yang saling melengkapi. Misalnya, satu agen pemerintah diberi wewenang memberikan hak impor, sementara agen yang lainnya punya wewenang memberikan kredit. Jika agen-agen pemerintah yang berbeda kewenangannya itu tidak terkoordinasikan secara padu (terpusat) dan memiliki kebebasan yang besar, maka sangat mungkin para agen tersebut berada pada posisi "Prisoner's dilemma", yang selalu tergoda untuk memaksimalkan keuntungan dengan menawarkan harga tinggi kepada pihak yang meminta lisensi, sehingga harga di masyarakat menjadi sangat mahal. *Ketiga*, ketika ada beberapa agen tetapi masing-masing dapat melayani seluruh hak yang relevan. Pada kategori yang ketiga ini korupsi relatif rendah karena masing-masing agen berkompetisi untuk melakukan pelayanan dengan sebaik-baiknya. Kasus listrik swasta Paiton I agaknya sangat dekat dengan kategori pertama, dan relevan dengan kategori kedua. Korupsi sangat berpotensi terjadi dalam dua kategori tersebut.

Dalam beberapa literatur ekonomi politik, pola korupsi seperti yang terjadi di PLN ini bisa digolongkan sebagai akibat dari adanya pola "*state corporatism*" (Ramlan Surbakti, 1993), di mana pemerintah berinteraksi secara tertutup dengan sektor swasta besar. Dalam ketertutupan tersebut transaksi politik maupun ekonomi terjadi hanya untuk kepentingan segelintir kelompok kepentingan yang terlibat di dalamnya. Biasanya transaksi seperti ini terjadi secara informal dalam tatanan hukum yang kabur atau tatanan hukum yang memihak kepentingan kelompok kecil tersebut (Didik, 1996).

Analisis ekonomi politik korupsi di PLN ini, jika dikaitkan dengan 3 teori sebab-sebab terjadinya korupsi sebagaimana diuraikan pada bab terdahulu (bab kajian teori) yang meliputi: *Mainstream Economic Theory*, *Patrimonialism*, dan *Kleptocratic State Theory*, maka dapat dipastikan bahwa perspektif ketiga teori tersebut terjadi di Indonesia.

Misalnya; dalam perspektif teori ekonomi mainstream, seperti yang disinyalir oleh Kruger (1974), Lamsdorff (1999), Mauro (1977), dan Tanzi (1998), bahwa korupsi lebih sering terjadi di negara yang memiliki ciri-ciri; (a) Negara memiliki peran yang dominan; (b) Negara menghasilkan sebagian besar produk yang dibutuhkan masyarakat dan hanya sedikit persaingan dari swasta; (c) Terlalu banyak perundangan yang mengatur perekonomian negara; (d) Pejabat publik memiliki banyak kebijakan dalam menerapkan peraturan yang ada; dan (e) Tidak ada sistem transparansi dan akuntabilitas yang menekan tingkat korupsi, dan tidak ada aturan yang menentukan bagaimana seharusnya pasar bekerja dengan baik. Indonesia ternyata memenuhi semua kriteria tersebut, dan kasus korupsi di PLN juga dapat dicermati dari perspektif ini.

Bagi Klitgaard (1988) dan Mauro (1997), dalam kondisi seperti itu, negara sering berperan sebagai pemegang monopoli yang mengatur banyak aktivitas perekonomian negara. Karena sektor swasta hampir tidak mungkin bekerja tanpa adanya campur tangan pemerintah maka sektor swasta harus membayar sejumlah uang kepada pejabat pemerintah sehingga mereka bisa memperoleh bantuan dari pejabat pemerintah dan untuk mengurangi campur tangan pemerintah dalam proses produksi yang mereka lakukan.

Beberapa penelitian empiris telah membuktikan bahwa korupsi berhubungan erat dengan tingginya tingkat campur tangan pemerintah dalam kegiatan ekonomi. Misalnya, hasil penelitian yang dilakukan LaPolambara (1994), yang membuktikan bahwa semakin tinggi pengeluaran pemerintah yang berhubungan dengan Produk Domestik Bruto maka semakin tinggi pula tingkat korupsi di negara tersebut. Senada dengan LaPolambara, penelitian yang dilakukan Ades dan Di Tella (1995) bahkan menyimpulkan bahwa di negara yang semakin terbuka dan kompetitif, semakin berkurang pula korupsi terjadi.

Korupsi di PLN ini juga dapat dipahami dari perspektif teori Patrimonialisme. Ini terutama terlihat dari adanya motif "bagi-bagi akses" sumberdaya ekonomi negara kepada kerabat dekat dan para pendukung setia penguasa orde baru kala itu. Dalam pandangan Anderson (1972) dan Liddle (1997), budaya Jawa yang mendominasi politik Indonesia adalah budaya Patrimonial. Hal mana bisa diamati pada saat para penguasa menyatakan bahwa mereka adalah pemilik sumberdaya negara dan selanjutnya akan mendistribusikannya pada keluarga, teman, bawahan dan pendukungnya yang setia (Arifianto, 2006). Dalam budaya Jawa dikenal ada beberapa tingkatan. Masyarakat biasa tidak bisa memiliki kekuasaan penuh dan mereka cenderung menerima apapun yang dilakukan penguasa meskipun itu melanggar hak masyarakat (Robertson-Sampe, 1999). Dalam sistem budaya seperti ini, korupsi tidak bisa dideteksi, dan dengan mudah bisa merajalela, seperti yang terjadi pada era Soeharto. Indonesia benar-benar menjadi Negara Patrimonial karena Soeharto, yang berasal dari suku Jawa, menggunakan kedudukan dan kekuasaannya untuk memberikan pendapatan tambahan kepada para pendukungnya dalam bentuk penguasaan sumberdaya ekonomi milik negara guna mempertahankan dukungan dan kesetiaan pendukungnya (Atifianto, 2006).

Penulis juga sampai pada analisis bahwa memahami ekonomi politik korupsi di PLN (khususnya kasus proyek listrik swasta Paiton I) tidak bisa tidak harus mencermatinya dari Teori Negara Kleptokrasi (*Kleptocratic State Theory*), yang menyatakan bahwa korupsi akan merajalela dalam suatu rejim yang dipimpin oleh kepala negara yang hanya berusaha untuk memenuhi kepentingan pribadi dengan memanfaatkan jabatan atau posisinya. Seorang kleptokrat didefinisikan sebagai orang yang bertujuan untuk memperkaya diri dan memiliki kekuasaan untuk mewujudkannya pada saat dia masih menduduki jabatan pada lembaga publik. Dalam pandangan Olson (1993), seorang kepala negara yang kleptokrat selalu menciptakan sistem politik untuk memenuhi kepentingan ekonomi dari segelintir elite pemerintahan. Undang-undang dan peraturan sengaja dibuat dan diadakan bukan karena undang-undang dan peraturan tersebut memang diperlukan tetapi semata-mata untuk memaksimalkan keuntungan para elite pemerintahan (Susan, 1999).

Rose-Ackerman mengingatkan, bahwa jangan sampai keliru mencermati gejala kleptokratic yang mencoba menggunakan mekanisme pasar. Meskipun sistem ekonomi menggunakan sistem pasar, tetapi pasar yang diciptakan bukanlah sistem pasar yang sempurna, karena kleptokrat akan berusaha agar tetap mendapatkan keuntungan dari sistem pasar yang diciptakannya. Kontrak kerja dan privatisasi BUMN akan dimanipulasi dan diberikan kepada pihak yang bersedia memberikan dana suap tertinggi pada pejabat pemerintah. Pada kasus tertentu misalnya Proyek Listrik swasta Paiton I - pejabat pemerintah bisa pula meminta kepada pihak yang memenangkan (atau mungkin yang ditunjuk sebagai pemenang) kontrak privatisasi untuk bekerjasama dengan perusahaan setempat yang dimiliki oleh keluarga atau teman pejabat tersebut (Susan, 1999).

Memang, pembangunan ekonomi yang diusahakan oleh Kleptokrat, disamping menguntungkan dirinya sendiri juga pada umumnya dapat menciptakan pertumbuhan ekonomi negara. Ini seperti yang terjadi di Indonesia pada jaman Orde Baru. Tetapi keadaannya tidaklah menggembirakan, karena perilaku kleptokratic itu gampang menular dari tingkat atas hingga tingkat bawah pemerintahan. Jadi, meskipun para kleptokrat berusaha untuk mengurangi korupsi yang mereka lakukan, tetapi pegawai di tingkat yang lebih rendah tetap akan mencontoh perilaku atasannya yang kleptokratic tersebut untuk kepentingan dan keuntungan mereka. Ini artinya tidak mungkin dapat dihilangkan korupsi di tingkat bawah. Dalam pandangan Rose-Ackerman dan ini yang menyedihkan - bahwa begitu fenomena kleptokratic pernah dipraktikkan maka akan sulit untuk diberantas (Susan, 1999).

Inilah yang membedakan antara Teori Kleptokrasi (*Kleptocratic State Theory*) dengan Teori Ekonomi Mainstream (*Mainstream Economic Theory*) tentang Korupsi. Teori ekonomi Mainstream menyatakan, campur tangan kebijakan pemerintah dalam perekonomian justru dipahami dapat menimbulkan keuntungan dan menciptakan perekonomian yang semakin terbuka, berdaya saing tinggi dan akan menurunkan tingkat korupsi (Anne Krueger, 1974). Sementara Teori Negara Kleptokrasi berpendapat, bahwa walaupun ada kebijakan yang mengurangi keterlibatan pemerintah dalam perekonomian dan membuat perekonomian menjadi lebih terbuka dan bersaing,

tetap saja bisa timbul perilaku mencari keuntungan apabila pejabat pemerintah menemukan kesempatan dan kewenangan (memanipulasi transaksi ekonomi) untuk memperkaya diri sendiri (Arifianto, 2006).

Pakar teori ekonomi tradisional berpendapat bahwa pejabat pemerintah hanya bermaksud meningkatkan kesejahteraan mereka saat ini dan bukannya kesejahteraan di masa mendatang, sedangkan teori kleptokrasi berasumsi bahwa bila para pejabat pemerintah berkesempatan untuk memenuhi kepentingan pribadi mereka maka mereka akan rela meloewatkan kesempatan memperoleh keuntungan di saat ini demi memperoleh keuntungan yang lebih besar di masa yang akan datang.

Pertanyaan besarnya adalah, jika memang benar bahwa negeri kita ini "berpaham" kleptocratic, maka apa yang bisa dilakukan untuk pemberantasan korupsi secara mendasar? Apakah gambar-gembar pemberantasan korupsi, seperti yang dilakukan oleh pemerintahan SBY sekarang, dilakukan dengan pemahaman dan kesadaran bahwa kita harus segera keluar dari kungkungan gaya "kleptocratic"? Ataukah sekedar untuk menangkap penjahat di tubuh birokrasi yang melakukan "penjarahan" uang masyarakat yang datang kepadanya untuk sekedar meminta pelayanan? Semoga pemerintah sekarang berada pada posisi pertanyaan yang kedua tadi.

DAFTAR RUJUKAN

- Antlov, H., et al. 2005. *Bila Warga Ikut Menata Negara: Wacana Negeri-Negeri Jiran Thailand, Indonesia, Filipina, Logolink*.
- Andreski, S.A. 1968. "Privately Provided Public Goods in a Large Economy: The Limits of Altruism", New York: Atherton.
- Anderson, B. 1972. "The Ideal of Power in Javanese Culture", dalam Claire Holt, ed, *Culture and Politics in Indonesia*, Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Arief, S. 1998. *Ekonomi Indonesia: Demokrasi Ekonomi atau Eksploitasi Ekonomi, dalam Pembangunanisme dan Ekonomi Indonesia*, CPSM-Zaman Wacana Mulia.
- Arifianto, A. 2006. "Corruption in Indonesia: Causes, History, Impacts, and Possible Cures".
- Dasgupta, P., dan Seragildin, I. 2000. "Social Capital: a Multifaceted Perspective", The World Bank, Washington, DC.
- Feith, H. 1962. "The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia", Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Fisman, R., and Roberta, G. 2000. "Decentralization and Corruption: Evidence Across Countries", in *Journal of Public Economics*, No.83:325-345.
- Frederickson, H.G. 1997. *The Spirit of Public Administration*, Jossey-Bass Publisher, San Fransisco.
- Fukuyama, F. 2005. "State-Building: Governance and World Order in the 21st Century", *Memperkuat Negara: Tata Pemerintahan dan Tata Dunia Abad 21*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Gatra. *Orang-Orang Partai Incar BUMN*, No.03 Tahun VI, 4 Desember 1999.
- Grindle, M.S., (ed). 1980. *Politics and Apolicy Implementation in the Third World*. New Jersey: Princetown University Press.
- _____. 1997. "Getting Good Government", Harvard Institute for International Development, Harvard University.
- Gupta, S., Hamid, D., and Rosa, A.T. 1998. "Does Corruption Affect Income Inequality and Poverty?", dalam *Internati onal Monetary Fund Working Tulisan 98/76*.
- Hamzah, A. 2005. *Perbandingan Pemberantasan Korupsi di Berbagai Negara*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Hamilton-Hart, N. 2001. 67-73 "Anti-Corruption Strategies in Indonesia", dalam *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Vol.37, No.1:65-82, 2001 Indonesia Project ANU.
- Harahap, R.M. 1999. "Strategies for Preventing Corruption in Indonesia", Asia Pacific Press at the Australian National University.
- Hehamahua, A. 2006. "Dua Tahun Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK): Meneguhkan Fungsi Trigger Mechanism", Jawa Pos, 13 Januari.
- Heidenheimer, et al. 1990. "Comparative Public Policy: The Politics of Social Choice in America, Europe, and Japan". New York: ST. Martin's Press.
- Hutchinson, F. 2005. "Policy and Governance: A Review of Donor Agency Approaches to Anti-Corruption", Asia Pacific School of Economics and Government, The Australian National University.
- Johnson, C. 2000. "The Indonesian Economy in 1999: Some Comments", dalam Chris Manning and Peter van Diermen eds, *Indonesia in Transition: Social Aspects of Reformasi and Crisis*, London: Zed Books: 77-84.
- King, D.Y. 2000. "Corruption in Indonesia: A Curable Cancer?", dalam *Journal of International Affairs*, Spring, Vo.52, No.2:603-616.
- Klitgaard, R. 2006. "Combating Corruption", dalam UN Chronicle, www.findarticles.com.
- Kraar, L. 2000. "The Corrupt Archipelago", *Fortune*, July 24, 2000.

- Krueger, A. 1974. "The Political Economy of the Rent-Seeking Society," *American Economic Review*, Vol.64, No.3: 291-303.
- Liddle, R.W. 1997. "Leadership and Culture in Indonesian Politics", Sydney: Allen & Unwin; 122.
- Lenski, G.E., and Jean, L. 1987:193). "Human Societies: An Introduction to Sociology", 5ed, New York: McGraw Hill, Inc.
- Mauro, P. 1997. "The Effects of Corruption on Growth, Investment, and Government Expenditure: A Cross-Country Analysis." In Kimberly Ann Elliot ed, *Corruption and the Global Economy*, Washington DC: Institute for International Economics, 85.
- McWalters, I. 2006. "A Handbook on Fighting Corruption With Special Reference to Hong Kong Experience and the United Nations Convention Against Corruption", (terjemahan, "Memerangi Korupsi: Sebuah Peta Jalan Untuk Indonesia"), JPBooks, Surabaya.
- Pope, J., dan Vogl, F. 2000. "Making Anticorruption Agencies More Effective", in *Finance & Development*, June 2000, Vol.37, No.2.
- Quah, J.S.T. 1994. "Controlling Corruption in City-States: A Comparative Study of Hong Kong and Singapore", dalam *Crime, Law and Social Change*, Vo.22., No.4, December 1994.
- Rachbini, dan Didik, J. *Ekonomi Politik: Paradigma, Teori dan Perspektif Baru*. Jakarta: CIDES, 1996, hal. 92.
- Rose-Ackerman, Susan, *The Political Economy of Corruption—Causes and Consequences, Public Policy for The Private Sector*, The World Bank, No.74, April 1996.
- Robertson-Snape, Fiona. 1999. "Corruption, Collusion, and Nepotism in Indonesia", dalam *Third World Quarterly*, June, Vol.20. No 3:586-602.
- Surbakti, R. 1993. "Memahami Ilmu Politik", Jakarta: Grasindo.
- Shah, A. 2006. "Corruption and Decentralized Public Governance", dalam *World Bank Policy Research Working Tulisan 3824*, January, 2006.
- Schwarz, A. 2000. "A Nation in Waiting: Indonesia's Search for Stability", Boulder, CO: Westview Press.
- _____. 1998. "Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scopes, and Cures", Washington, DC: IMF, www.imf.org.
- Tomaszewska, E., and Anwar, S. 2000. "Phantom Hospitals, Ghost Schools and Roads to Nowhere: The Impact of Corruption on Public Service Delivery Performance in Developing Countries", Working Tulisan Operations Evaluation Departement, World Bank.
- Treisman, D.S. 2000. "The Causes of Corruption: A Cross National Study", dalam *Journal of Public Economics*, June, 76(3):399-457.
- Wahab, S.A. 2005. "Kebijakan Anti Korupsi: Prospek dan Kendalanya", Makalah Seminar Nasional "Kinerja Presiden dalam Mewujudkan Penyelenggaraan Good Governance yang Bebas Kolusi, Korupsi dan Nepotisme, Surabaya, 24-25 Agustus 2005.rn (1975) penting, yaitu; komunikasi, sumberdaya, struktur birokrasi, dan disposisi.formance implementasi itu.
- Wildavsky, A. 1979. "The Politics of the Budgetary Process", 3d., (Boston: Little, Brown).
- Weber, M. 1947), "The Theory of Social and Economic Organization". New York: The Free Press.